Deutscher Bundestag **Drucksache 16/8544**

16. Wahlperiode 12. 03. 2008

Antrag

der Abgeordneten Hans-Michael Goldmann, Sabine Leutheusser-Schnarrenberger, Mechthild Dyckmans, Dr. Karl Addicks, Christian Ahrendt, Uwe Barth, Rainer Brüderle, Angelika Brunkhorst, Ernst Burgbacher, Jörg van Essen, Ulrike Flach, Paul K. Friedhoff, Horst Friedrich (Bayreuth), Dr. Edmund Peter Geisen, Miriam Gruß, Dr. Christel Happach-Kasan, Heinz-Peter Haustein, Elke Hoff, Birgit Homburger, Hellmut Königshaus, Dr. Heinrich L. Kolb, Gudrun Kopp, Jürgen Koppelin, Heinz Lanfermann, Sibylle Laurischk, Michael Link (Heilbronn), Patrick Meinhardt, Jan Mücke, Burkhardt Müller-Sönksen, Dirk Niebel, Detlef Parr, Cornelia Pieper, Jörg Rohde, Marina Schuster, Dr. Max Stadler, Dr. Rainer Stinner, Carl-Ludwig Thiele, Florian Toncar, Dr. Claudia Winterstein, Dr. Volker Wissing, Hartfrid Wolff (Rems-Murr), Martin Zeil, Dr. Guido Westerwelle und der Fraktion der FDP

Verbraucherschutz beim Telefonmarketing verbessern – Call-Center erhalten

Der Bundestag wolle beschließen:

I. Der Deutsche Bundestag stellt fest:

Allein in Nordrhein-Westfalen (NRW) gab es laut Auskunft der Verbraucherzentrale mehr als 40 000 Beschwerden im Jahr 2006 wegen untergeschobener Verträge nach unerwünschter Telefonwerbung. Die Dunkelziffer wird in NRW auf 500 000 Verträge in Folge unerlaubter Telefonwerbung geschätzt. Eine repräsentative Forsa-Umfrage vom August 2007 belegt, dass 64 Prozent der Befragten in den letzten Monaten ohne vorherige Einwilligung von einem Unternehmen angerufen wurden. Besonders auffallend ist, dass diese Quote bei den über 65-Jährigen auf 78 Prozent steigt. Insgesamt fühlten sich 86 Prozent der Befragten durch unaufgeforderte Werbung belästigt.

In der 27. Sitzung des Ausschusses für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz des Deutschen Bundestages am 18. Oktober 2006 wurde auf Antrag der Koalitionsfraktionen der CDU/CSU und SPD über die Belästigung der Bürger durch unerwünschte Telefonwerbung beraten. Der angeforderte Bericht des Bundesministeriums der Justiz zu diesem Thema liegt seit dem 3. Juli 2007 vor. In dem Bericht wird insoweit zutreffend festgestellt, dass unerwünschte Telefonwerbung sich in letzter Zeit zu einem die Verbraucher erheblich belästigenden Problem entwickelt habe. Gegen das zum Schutz der Privatsphäre im Gesetz gegen unlauteren Wettbewerb (UWG) verankerte Verbot von Werbeanrufen, die ohne Einwilligung des Verbrauchers erfolgen, werde dabei in erheblichem Umfang verstoßen.

Die bisherigen gesetzlichen Möglichkeiten zum Schutz der Verbraucher reichen nicht aus. Zwar wurde bereits im Jahr 2004 das UWG umfassend novelliert. Seit diesem Zeitpunkt ist in § 7 Abs. 2 Satz 2 UWG ausdrücklich aufgeführt, dass ein Werbeanruf ohne vorherige Einwilligung unzumutbar ist und als unlautere Wett-

bewerbshandlung verboten ist. Wer gegen das Wettbewerbsverbot verstößt, muss mit Unterlassungsansprüchen u. a. durch Mitbewerber und Verbraucherschutzverbände gemäß § 8 Abs. 3 UWG rechnen. Außerdem besteht ein Anspruch auf Schadenersatz, wenn der Anrufer fahrlässig oder vorsätzlich gehandelt hat. Ein Gewinnabschöpfungsanspruch kommt bei einem vorsätzlichen Handeln in Betracht. Das Telekommunikationsgesetz (TKG) sieht vor, dass die Bundesnetzagentur Anordnungen und andere geeignete Maßnahmen treffen kann, um die Einhaltung der gesetzlichen Vorschriften und der von ihr vorgegebenen Bedingungen sicherzustellen. Darunter fallen auch die Vorschriften des UWG. Das Bürgerliche Gesetzbuch (BGB) sieht Maßnahmen im Bereich des Vertragsabschlusses vor. So kann ein Vertrag in Folge eines unerlaubten Werbeanrufes im Falle eines Irrtums i. S. d. BGB, einer Täuschung oder Drohung angefochten werden. Bei Fernabsatzverträgen greift außerdem grundsätzlich das bereits bestehende Widerrufs- und Rückgaberecht. Die meisten Beschwerden betreffen jedoch Produkte, für die die im Gesetz vorgesehnen Widerrufs- und Rückgaberechte nicht gelten. Vor allem ältere Menschen sind vielfach bei der Durchsetzung ihrer Rechte überfordert, wenn sie sich gegen angeblich durch Telefonat geschlossene Verträge wehren sollen oder aktiv werden müssen, um zum Beispiel die Abschaltung bisheriger Telefondienste durch das neue Telekommunikationsunternehmen zu verhindern. Gegen das Verbot von Werbeanrufen ohne vorherige Einwilligung des Verbrauchers im UWG wird von unseriösen Unternehmen bewusst verstoßen, da abschreckende Sanktionen in der Regel nicht zu erwarten sind. Ordnungsstrafen werden von den Gerichten oft in zu geringer Höhe festgesetzt oder die beteiligten Call-Center können wegen Rufunterdrückung nicht ermittelt werden.

Die meisten dieser Werbeanrufe erfolgen inzwischen über Call-Center, die von verschiedensten Unternehmen beauftragt werden. Nach Schätzungen der Verbraucherzentrale gibt es mindestens 3 000 solcher Dienstleister allein in Deutschland. Am häufigsten sind Beschwerden über aufdringliche Werbeanrufe im Auftrag von Telekommunikationsunternehmen sowie Gewinn- und Lotteriefirmen, Zeitungen- und Zeitschriftenvertreter und Finanzdienstleister. Die Call-Center-Branche ist an einer vom Gesetzgeber unterstützten „Selbstreinigung“ interessiert. Unseriös betriebene Call-Center haben das Image der Branche bereits beschädigt und verschaffen sich zum Schaden seriöser Unternehmen durch unerlaubte Telefonwerbung erhebliche Wettbewerbsvorteile. Ausgangspunkt gesetzlicher Abhilfemaßnahmen sollten Schritte sein, die zu einer effektiveren Durchsetzung des geltenden Verbots unerlaubter Werbeanrufe führen. Statt der vielfach geforderten Nichtigkeitssanktion oder schwebenden Unwirksamkeit für Verträge, die als Folge unerlaubter Werbeanrufe zustande kommen, sollte das speziell zum Schutz des Verbrauchers bei Fernabsatzverträgen geschaffene Recht zum Widerruf ausgebaut werden. Die Einführung einer Nichtigkeitssanktion oder schwebenden Unwirksamkeit von Verträgen als Folge eines Verstoßes gegen das UWG würde in vielen Fällen zu schwierigen Beweissituationen und einer unübersichtlichen Rechtslage führen. Das Widerrufsrecht entspricht am ehesten dem Wunsch des Verbrauchers, Vertragsabschlüsse per Telefon vornehmen zu können, ohne dabei Risiken aus dem Kauf eines ungeprüften Produkts oder einer Dienstleistung ausgesetzt zu sein. Das Widerrufsrecht sollte als Schutz vor Überrumpelung des Verbrauchers auch bei telefonischen Vertragsabschlüssen gestärkt werden. Ferner sollte der Verbraucher besser gegen sogenannte fingierte oder untergeschobene Verträge, die vorwiegend im Bereich der Telekommunikation ein Problem sind, geschützt werden.

Folgende Maßnahmen sind erforderlich und im Sinne eines Ausgleichs der Interessen geeignet, den Verbraucher effektiv gegen unerlaubte Werbeanrufe und ihre Folgen zu schützen:

1. Verpflichtung zur Rufnummeranzeige

   Um gegen unerlaubte Telefonanrufe vorgehen zu können, ist es zunächst zwingend nötig, den Anrufer zu identifizieren. In den meisten Fällen jedoch wird auf Nachfrage des Angerufenen beim Anrufer die Identität nicht mitgeteilt. Die Rufnummer des Anrufers wird meist ebenfalls unterdrückt, um einer Identifizierung entgegenzuwirken. Auf diese Weise werden die bereits bestehenden Schutzmöglichkeiten des UWG und des TKG unterlaufen. Unternehmen, die zum Zweck der Direktwerbung von Kunden eigene Call-Center einsetzen, sollten ihre eigene Rufnummer anzeigen. Unternehmen, die externe Call-Center beauftragen, sollten verpflichtet sein, die Rufnummer ihres Auftraggebers anzeigen zu lassen. Dadurch wird eine Möglichkeit geschaffen, das beauftragende Unternehmen, in dessen Interesse der Anruf erfolgt, zu identifizieren. Diese Unternehmen sind auch die Anspruchsgegner im Rahmen des UWG. Das Wissen der Anrufer über die Möglichkeit der Identifikation dürfte eine große präventive Wirkung entfalten.

   Ein Ausweichen von Call-Centern ins Ausland ist auf Grund von Sprachbarrieren und der Tatsache, dass Ansprech- und Beschwerdepartner für den Verbraucher das in Deutschland ansässige Unternehmen ist, nicht zu erwarten. Auch ausländische Anbieter haben sich darüber hinaus auf Grund des „Marktplatzprinzips“ an die nationalen Regelungen zu halten.

2. Festlegung einer Vorwahlnummer zur Identifizierung

   Dem Verbraucher könnte darüber hinaus die Möglichkeit gegeben werden, bereits zu einem frühen Zeitpunkt zu entscheiden, ob er ein Telefongespräch, welches einen Werbeanruf darstellt, führen möchte oder nicht. Dieser frühe Zeitpunkt ist bereits vor der Aufnahme des Gespräches zu sehen.

   Zur eindeutigen Identifikation von Telefonwerbern bzw. Telefonverkäufern könnte eine einheitliche Vorwahlnummer festgelegt werden. Anhand dieser Vorwahlnummer kann der Angerufene spätestens nach Ablesen des Telefondisplays entscheiden, ob er den Anruf annimmt oder nicht. Bei den kostenpflichtigen Mehrwertdiensten wird von einer solch einheitlichen Vorwahlnummer zur leichteren Erkennung der anfallenden Gebühren bereits erfolgreich Gebrauch gemacht.

   Darüber hinaus hätte der Verbraucher die Möglichkeit, bei seinem Telefonanbieter eine solche eindeutig zu identifizierende Telefonnummer sperren zu lassen, so dass diese Anrufe gar nicht weitergeleitet werden würden.

3. Ausweitung des Widerrufs- und Rückgaberechts

   Das Widerrufsrecht besteht gemäß § 312d Abs. 4 BGB unter anderem nicht bei Verträgen zur Lieferung von Zeitungen, Zeitschriften und Illustrierten und bei Verträgen zur Erbringung von Wett- und Lotteriedienstleistungen.

   Die Ausnahmen von den Vorschriften des Fernabsatzgeschäftes, wie sie zurzeit für die Lieferung von Zeitungen, Zeitschriften und Illustrierten und zur Überbringung von Wett- und Lotteriedienstleistungen bestehen, werden dem Schutz des Verbrauchers nicht gerecht. Sie stehen darüber hinaus im Widerspruch zum Schutz des Verbrauchers bei Haustürgeschäften. Die Ausnahmen für Finanzdienstleistungen bleiben erhalten.

4. Kein vorzeitiges Erlöschen des Widerrufs- und Rückgaberechts

   Von Telekommunikationsanbietern wird vermehrt der Standpunkt vertreten, dass bereits die für die technische Schaltung neuer Kommunikationsdienste erforderliche Kontaktaufnahme mit dem bisherigen Telekommunikations-

anbieter des Verbrauchers, spätestens jedoch die erste Inanspruchnahme der Leistung eine Ausführung ihrer Dienstleistung darstelle. Damit sei das Widerrufsrecht erloschen. Die Telekommunikationsanbieter berufen sich dabei auf eine Vorschrift des geltenden Rechts, die ein Widerrufsrecht bei Fernabsatzverträgen vorzeitig erlöschen lässt, wenn „der Unternehmer mit der Ausführung der Dienstleistung mit ausdrücklicher Zustimmung des Verbrauchers vor Ende der Widerrufsfrist begonnen hat oder der Verbraucher diese selbst veranlasst hat" (§ 312d Abs. 3 Nr. 2 BGB).

Dem Verbraucher liegt zum Zeitpunkt des telefonischen Vertragsschlusses noch keine Belehrung über seine Widerrufsrechte in Textform vor. Zu einem Erlöschen des Widerrufrechts darf es deshalb nicht kommen. Ansonsten liefe das Widerrufsrecht des Verbrauchers im Bereich der Telekommunikation systematisch ins Leere. Daher sollte im geltenden Recht dahingehend eine Klarstellung aufgenommen werden. Das Widerrufsrecht des Verbrauchers bei Vertragsabschlüssen, die ein Dauerschuldverhältnis über Telekommunikationsdienstleistungen begründen, sollte nicht bereits durch den Beginn der Ausführung der Leistung vorzeitig erlöschen. Die Ausnahmen für Finanzdienstleistungen bleiben erhalten.

5. Maßnahmen gegen sog. untergeschobene Verträge

Immer wieder werden Verbraucherinnen und Verbraucher mit angeblich bestellten Telekommunikationsdienstleistungen, insbesondere mit DSL-Anschlüssen, konfrontiert, die sie nicht in Auftrag gegeben haben. In diesem Zusammenhang werden die Verträge mit dem bisherigen Telekommunikationsanbieter ungewollt gekündigt. Die Verbraucher sind dann gezwungen zu reagieren und aktiv gegen eine technische Schaltung der angeblich bestellten neuen Telekommunikationsleistungen vorzugehen. Die Bundesregierung hat in ihrer Antwort auf die Kleine Anfrage der Fraktion der FDP vom 3. Dezember 2007 bestätigt, dass solche fingierten oder untergeschobenen Verträge wegen der Belästigungswirkung ein ernsthaftes Problem darstellen. Dennoch verweist die Bundesregierung den Verbraucher lediglich auf eventuell bestehende Schadenersatzansprüche. Dies wird dem Interesse des Verbrauchers nicht gerecht.

In den Fällen der sog. fingierten oder untergeschobenen Verträge läuft ein Widerrufsrecht oder eine Nichtigkeitssanktion für unerlaubte Werbeanrufe ins Leere, da ein Vertragsschluss nicht erfolgt. Der Schutz des Telefonkunden sollte daher dort verstärkt werden, wo der neue Anbieter aufgrund einer angeblichen Bevollmächtigung durch den Kunden bei dem bisherigen Netzbetreiber Verträge über Telefondienstleistungen kündigt und technische Schaltungen für neue Anschlüsse bzw. Dienste beauftragt. Der neue Telekommunikationsanbieter sollte verpflichtet werden, dem bisherigen Telekommunikationsanbieter den Nachweis einer entsprechenden Kündigung bzw. Bevollmächtigung zur Kündigung vorzulegen.

6. Verbraucheraufklärung verstärken

Die Einführung neuer Verbraucherrechte sollte von einer Informationskampagne begleitet werden. Nur der umfassend informierte Verbraucher kann seine Rechte wirksam wahrnehmen. Dazu gehört es auch, die Sensibilität der Verbraucher im Umgang mit ihren persönlichen Daten zu erhöhen.

7. Eigenverantwortung der Wirtschaft

Betreiber von Call-Centern sollten durch die Einführung und Umsetzung eines Ehrenkodexes das Prinzip der Eigenverantwortung der Wirtschaft aktiv

praktizieren. Kein Unternehmen kann letztendlich ein Interesse daran haben, mit unseriösem Geschäftsgebaren in Verbindung gebracht zu werden. Zu begrüßen ist in diesem Sinne die geplante Einführung einer zentralen Beschwerdestelle der Call-Center-Betreiber. Solche Beschwerdestellen dürfen jedoch nicht auf das Internet beschränkt sein.

Darüber hinaus besteht kein Bedarf an weiteren Sanktionen. Sanktionen durch hohe Bußgelder müssten im Sinne des Ordnungswidrigkeitenrechts durch eine noch nicht festgelegte Behörde im Rahmen der Amtsermittlung erfolgen. Da es sich bei der Belästigung durch unerlaubte Telefonwerbung um ein massenhaftes Phänomen handelt, hätte eine deutliche Erhöhung des Bußgeldrahmens in der Praxis vermutlich nur eine Alibiwirkung, da keine Behörde über die erforderlichen Personalkapazitäten für die Verfolgung der Verstöße verfügt.

Das in § 10 UWG für die Gewinnabschöpfung vorgesehene Vorsatzerfordernis sollte beibehalten werden. Die Gewinnabschöpfung stellt eine Ausnahme im deutschen Recht dar, denn mit dieser Norm erhält das Zivilrecht eine quasi strafende Funktion. Aus diesem Grunde müssen auf der Tatbestandsebene strenge Maßstäbe angelegt werden. Eine Lockerung auf grob fahrlässiges Verhalten entsprechend der Forderung der Verbraucherzentralen ist hier nicht angebracht.

II. Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung auf,

1. einen Gesetzentwurf vorzulegen, in dem
   a) die Pflicht zur Anzeige der eigenen Rufnummer bei Werbeanrufen durch Unternehmen gegenüber Verbrauchern eingeführt wird. Bei der Beauftragung von externen Call-Centern ist die Rufnummer des beauftragenden Unternehmens anzuzeigen;
   b) die Vorschriften über Fernabsatzverträge und das damit verbundene Widerrufs- und Rückgaberecht bei Verträgen zur Lieferung von Zeitungen, Zeitschriften und Illustrierten und zur Überbringung von Wett- und Lotteriedienstleistungen im Falle eines Vertragsschlusses für anwendbar erklärt werden;
   c) klargestellt wird, dass ein Widerrufsrecht des Verbrauchers bei Vertragsabschlüssen, die ein Dauerschuldverhältnis über Telekommunikationsdienstleistungen begründen, nicht bereits durch die Ausführung der Leistung vorzeitig erlischt;
   d) der neue Telekommunikationsanbieter verpflichtet wird, dem bisherigen Telekommunikationsanbieter den Nachweis einer entsprechenden Kündigung bzw. Bevollmächtigung zur Kündigung vorzulegen;
2. zu prüfen, inwieweit Telefonwerber bzw. Telefonverkäufer in tatsächlicher Hinsicht verpflichtet werden könnten, sich einer einheitlichen Vorwahlnummer zu bedienen;
3. sich für eine umfassende Verbraucherinformation, einen Ehrenkodex der Wirtschaft in Bezug auf Telefonmarketing und die Einführung einer zentralen Beschwerdestelle der Call-Center-Betreiber einzusetzen.

Berlin, den 12. März 2008

Dr. Guido Westerwelle und Fraktion



Gesamtherstellung: H. Heenemann GmbH & Co., Buch- und Offsetdruckerei, Bessemerstraße 83–91, 12103 Berlin
Vertrieb: Bundesanzeiger Verlagsgesellschaft mbH, Amsterdamer Str. 192, 50735 Köln, Telefon (02 21) 97 66 83 40, Telefax (02 21) 97 66 83 44
ISSN 0722-8333